

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES CONDITIONS DE CAPACITÉ INTELLECTUELLE

DU

DROIT DE SUFFRAGE POLITIQUE

EN DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

(Sciences politiques et économiques)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 26 Octobre 1909, à 3 heures

PAR

Charles-Félix INGIGLIARDI

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { MM. CHÉNON, professeur.
 { GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.

PARIS V.

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, et 12, Rue Toullier

—
1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES CONDITIONS DE CAPACITÉ INTELLECTUELLE

DU

DROIT DE SUFFRAGE POLITIQUE

EN DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

(Sciences politiques et économiques)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 26 Octobre 1909, à 3 heures

PAR

Charles-Félix INGIGLIARDI



Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : { MM. CHÉNON, professeur.
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.*

PARIS V.

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, et 12, Rue Toullier

1909

LES CONDITIONS DE CAPACITÉ INTELLECTUELLE
DU
DROIT DE SUFFRAGE POLITIQUE
EN
DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

INTRODUCTION

« Une bonne législation électorale, a dit M. Villey, est la meilleure sauvegarde des peuples.

« C'est la partie capitale de la constitution d'un pays ; si les dépositaires de l'autorité publique sont bien choisis, c'est la meilleure garantie qu'ils n'abuseront pas de leurs pouvoirs ; s'ils le sont mal, il n'y a guère de précaution légale qui puisse les en empêcher (1). »

1. Edmond Villey. *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*. Introduction.

M. Esmein écrit aussi que « la raison même du gouvernement représentatif et libre, c'est la supposition que le vote des citoyens et de leurs représentants dégagera l'intérêt général et le fera passer dans la législation. Pour cela il faut que les uns et les autres ne se laissent guider que par la raison et par la justice » (1).

On ne saurait mieux dire ni plus exactement. Nul ne peut nier l'importance majeure que présente dans un pays le choix des représentants chargés de la confection des lois et de l'administration générale de l'économie nationale.

Pour que ce choix soit bon, il semble opportun que le droit de choisir — ou l'électorat politique — ne soit attribué qu'à des électeurs capables de discerner parmi les hommes ceux qui sont les plus aptes à exercer la fonction législative.

Mais une législation électorale peut-elle et doit-elle, rationnellement, exiger des citoyens certaines conditions de capacité pour les admettre à l'électorat ?

La solution de cette question dépend du parti que l'on prend sur celle de la nature du droit de

1. Esmein. *Eléments du droit constitutionnel*, p. 181.

suffrage politique. Ce problème fondamental sera étudié dans le premier chapitre de cette thèse.

Après avoir reconnu le droit et le devoir pour le législateur de soumettre l'exercice du suffrage à certaines conditions de capacité intellectuelle, nous étudierons en détail ces conditions. Ce sera l'objet des chapitres deuxième, troisième et quatrième.

Dans un cinquième chapitre, nous envisagerons la capacité intellectuelle comme élément additionnel de la capacité électorale. Le chapitre sixième sera consacré à l'examen critique des diverses législations électorales qui se sont succédées en France, à notre point de vue des conditions de capacité intellectuelle du vote. Il nous sera alors facile d'indiquer les réformes désirables et de conclure.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION ET NATURE DU SUFFRAGE POLITIQUE

Pour bien comprendre ce qu'est le suffrage politique, il faut se livrer à une double analyse.

Il importe d'abord d'étudier en lui-même, et abstraction faite de toute considération juridique, l'acte du vote.

Cette étude nous paraît indispensable à la détermination de la nature juridique du suffrage.

Quest-ce donc que voter ? Que fait un individu lorsque, par le dépôt d'un bulletin ou par tout autre acte, il vote ? Il prend une décision. Il affirme le choix qu'il fait entre les divers candidats aux fonctions législatives qui sollicitent sa voix et dont il doit vérifier la sincérité et les aptitudes.

Le vote est donc un choix. Choisir, pour tout être raisonnable, c'est porter un jugement. L'électeur qui vote émet ce jugement implicite, libre et solennel que le candidat pour lequel il se décide

est, à son avis, l'homme dont la présence à l'Assemblée législative sera la plus favorable à l'intérêt national.

Le jugement émis par l'électeur sera le résultat d'une délibération intérieure plus ou moins attentive et plus ou moins longue. Le jugement donc il s'agit implique une comparaison nécessaire entre les hommes qui sollicitent les suffrages, entre leurs valeurs sociales respectives, entre leurs programmes. Il est manifeste que plus l'électeur sera instruit et intelligent, plus son jugement aura chance d'être juste. Il est clair inversement que le choix de l'ignorant risquera fort d'être porté à faux. Il faut que l'électeur aperçoive ce qui engage sa responsabilité et sa conscience dans ce problème souvent difficile.

En somme, le vote n'est pas la manifestation d'une préférence instinctive ; il n'est pas non plus la manifestation, au moyen du nombre, d'une volonté supérieure (*vox populi, vox Dei*), il est essentiellement un acte intellectuel. La valeur sociale du vote dépend de la valeur sociale de l'électeur. Ces considérations vont nous servir à tracer la physiologie juridique du suffrage politique.

Le droit de suffrage dérive du principe de la

souveraineté nationale. La souveraineté, chez un peuple, réside dans le corps national tout entier. Or, sans doute, une nation peut être considérée comme ayant une vie propre et distincte des existences juxtaposées des individus qui la composent à une époque donnée de l'histoire, car les générations passées se perpétuent dans les générations présentes de telle sorte que l'évolution historique donne à chaque organisme national un caractère particulier et profond, un esprit et des intérêts déterminés qu'il n'est pas dans le pouvoir des vivants de changer.

Mais il n'est pas moins vrai que la nation n'est pas une personne réelle et ne peut pas par suite avoir par elle-même de volonté. « L'équivalent de cette volonté, dit M. Esmein, indispensable pour l'exercice de la souveraineté, ne peut se trouver que dans les volontés concordantes d'un certain nombre d'individus pris dans le corps de la nation.

« La résultante de leurs voix ou vote sera considérée comme l'expression de la volonté nationale (1). »

1. Esmein. *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 179.

Le droit de suffrage politique apparaît donc comme une conséquence nécessaire du principe de la souveraineté nationale. Avant de nous demander quelle est la nature du droit d'électorat politique et dans quelle mesure le législateur peut en refuser l'exercice à certains citoyens, il est, par conséquent, utile de fournir quelques considérations sur le fondement du principe de la souveraineté nationale.

La justification de ce principe par la théorie du contrat social ne jouit plus aujourd'hui d'aucun crédit. Les philosophes du xviii^e siècle, à la suite de J.-J. Rousseau, pensaient qu'il avait existé un état de nature, antérieur à la formation de la société civile, dans lequel chaque individu était libre de toute autorité, et possédait une autonomie absolue, puis qu'un contrat social, conclu entre tous les individus, avait fait disparaître cet état primitif et courbé les volontés individuelles devant une autorité. Chaque homme aurait aliéné ses droits à la communauté. La souveraineté formée par l'ensemble de ces abdications individuelles réside dans toute la communauté.

Cette conception a été avec raison abandonnée. Le contrat social est une pure fiction ; il est impos-

sible d'en trouver nulle part une trace historique. L'état de nature est lui-même une hypothèse démentie par les enseignements de l'histoire : partout on trouve une organisation sociale, si embryonnaire soit-elle.

La souveraineté nationale repose, en réalité, sur cette idée que l'autorité publique, étant établie dans l'intérêt de tous les membres de la nation, doit être réglée par tous les citoyens, ou du moins par la majorité. Cette souveraineté est d'ailleurs un fait que l'on ne saurait sérieusement contester. Comme l'a très bien dit M. Esmein, « quelle que soit la source légale de la souveraineté chez un peuple, en quelques mains que la loi l'ait placée, elle ne subsiste et ne s'exerce en fait que si elle est obéie par les citoyens ou sujets. Or, cette obéissance ne peut être obtenue que de deux manières : ou par l'emploi de la force ou par l'adhésion de l'opinion publique » (1).

La force ne peut maintenir, dans des conditions durables et normales, la souveraineté légale ;

Celle-ci ne peut exister que par la volonté du plus grand nombre. La majorité des voix est donc l'expression de la volonté nationale.

1. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, p. 166.

En présence du principe de la souveraineté nationale, quelle est la nature du droit de suffrage politique, ou, pour poser la question sous sa forme pratique, dans quelle mesure une législation électorale peut-elle légitimement subordonner l'exercice de ce droit à certaines conditions ?

L'électorat est-il un droit ou une fonction ? Si c'est une fonction, il devra être exercé dans l'intérêt général, c'est-à-dire par ceux-là seulement qui en seront reconnus dignes et capables. Or, voter, a-t-on dit, est pour l'homme un droit naturel, le complément indispensable de la liberté, l'attribut nécessaire de la personnalité humaine. Celui qui obéit à des lois qu'il n'a pas contribué à faire est asservi. L'électorat doit donc appartenir à tout citoyen sans exception.

Ce fut la théorie de Rousseau et de son école.

Ils la basaient sur leur conception de la souveraineté nationale expliquée par l'hypothèse du contrat social. Qu'était-ce, en effet, d'après eux, que la nation souveraine ? L'addition de tous les individus qui la composent.

La consultation de tous les individus leur semblait donc indispensable pour exprimer la souveraineté nationale.

Les hommes de la Révolution ont énergiquement défendu cette idée. Robespierre affirmait que la souveraineté réside *dans tous les individus du peuple* et, en conséquence, « que tous les citoyens, quels qu'ils soient, ont le droit de prétendre à tous les degrés de la représentation... que chaque individu a le droit de concourir à la loi par laquelle il est obligé et à l'administration de la chose publique qui est la sienne, sinon, ajoutait-il, il n'est pas vrai que tous les hommes sont égaux en droit, que tout homme est citoyen. » (1)

« Tous les individus qui composent l'association, disait Pétion, ont le droit inaliénable et sacré de concourir à la formation de la loi, et, si chacun pouvait faire entendre sa volonté particulière, la réunion de toutes les volontés formerait véritablement la volonté générale... Nul ne doit être privé de ce droit sous aucun prétexte et dans aucun gouvernement (2). »

Cette conception de l'électorat comme un droit

1. Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, t. II, p. 81.

2. Séance du 4 septembre 1789. — V. dans Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 189 et 190, les déclarations faites dans le même sens par d'autres orateurs de l'époque révolutionnaire. (Condorcet—Boissy d'Anglas.)

naturel de la personnalité humaine est fausse dans son principe et dans ses conséquences.

Elle est fausse, d'abord dans son principe.

La souveraineté nationale ne se divise pas entre les membres de la nation. Elle est indivisible et inaliénable. Elle n'appartient pas en propriété à la génération présente, mais à la nation, c'est-à-dire à la série des générations successives ; elle est, selon la formule de M. Esmein, « l'attribut de la nation elle-même dans le développement continu des générations successives. »

L'égalité proclamée par la Déclaration des droits de l'homme ne signifie pas que tous les individus sont égaux en fait, mais qu'ils sont égaux en droit, c'est-à-dire que, suivant l'expression de l'article 1^{er} : « les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune ».

Or, voter est manifestement un acte d'utilité commune. « L'élection, a dit M. Villey, est une sélection qui a pour but de désigner les plus capables et les plus dignes à l'effet d'exercer le pouvoir (1). » Voter n'est pas disposer de soi et faire

1. Villey. *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*. Introduction, p. xiii.

usage de la liberté individuelle. C'est, nous l'avons dit, émettre un jugement relatif aux meilleurs représentants de la nation ; c'est donc prendre part au gouvernement et à l'administration de tous. Si certains électeurs sont tels qu'ils choisiront des mandataires susceptibles de compromettre les intérêts du pays, on ne voit pas pourquoi on devrait leur laisser le droit de suffrage.

L'électorat n'est donc pas un droit individuel absolu appartenant indistinctement à tous les individus.

L'électorat doit être rangé dans la catégorie des droits politiques par opposition aux droits civils. La distinction a été faite dans les assemblées de la Révolution aussi bien que par les théoriciens du droit constitutionnel.

Voici notamment les paroles de Sieyès à l'Assemblée constituante : « Il existe une différence entre les droits naturels et civils et les droits politiques. Elle consiste en ce que les droits naturels et civils sont ceux pour le maintien et le développement desquels la société est formée, et les droits politiques ceux par lesquels la société se forme et se maintient.

« Tous les habitants d'un pays ont droit à la

protection de leur personne, de leur propriété, de leur liberté, mais tous n'ont pas droit à prendre une part active dans la formation des pouvoirs publics (1). »

Rossi a dit aussi : « On ne peut confondre les droits politiques avec les droits publics, parce que les droits politiques, quoiqu'on fasse, qu'on les suppose aussi généraux qu'on voudra, impliquent toujours une *question de capacité*. Vous ne verrez jamais les droits politiques accordés aux enfants, aux femmes même, quoiqu'on dise, ni aux fous. Eh bien ! les droits publics ne leur appartiennent-ils pas ? Un enfant n'a-t-il pas droit à la liberté individuelle comme un homme ?

« Une femme n'a-t-elle pas le droit de publier ses opinions comme un homme ? Le fou lui-même n'a-t-il pas droit à la liberté individuelle ? Car les garanties qu'on prend contre les écarts ou les fureurs d'un fou ne sont pas proprement des atteintes à la liberté individuelle (2). »

Les droits civils ou individuels appartiennent à tous ; ils sont la conséquence de la personnalité même. Les droits politiques, étant une participa-

1. Sieyès. *Projet de déclaration des droits*.

2. Rossi. *Cours de Droit constitutionnel*, t. I, p. 10.

tion des individus aux affaires publiques, n'appartiennent qu'à ceux auxquels la constitution en reconnaît la jouissance et l'exercice.

Pour exprimer la même idée sous une autre forme, on peut dire que les droits politiques ne sont pas vraiment des droits, mais bien des fonctions.

Par suite c'est dans l'intérêt général et dans la mesure de cet intérêt que les membres de la nation doivent en être investis.

Erronée dans son principe, la théorie que nous combattons entraîne des conséquences inadmissibles.

Si l'électorat était un droit naturel absolu, il devrait, en effet, être accordé aux aliénés, aux criminels, etc... Une conséquence aussi absurde et aussi odieuse ne peut être admise et n'a été admise par aucune législation.

L'électorat est donc une fonction sociale.

Voter, c'est prendre part, indirectement, au gouvernement et à l'administration des biens de tous. La souveraineté nationale, inaliénable et indivisible, est l'attribut de la nation considérée dans son développement historique.

Ceux qui exercent le droit de vote n'agissent

pas en leur propre nom, mais au nom de la nation qu'ils représentent.

L'électorat politique ne vise pas l'intérêt exclusif de l'électeur, mais le plus grand bien du plus grand nombre.

Il est certain que tout citoyen est naturellement appelé à exercer la fonction électorale. Si l'on en restreignait systématiquement l'exercice à une classe privilégiée de citoyens, le principe de la souveraineté nationale serait violé. Mais, comme la fonction dont il s'agit a pour objet l'intérêt général, elle ne peut être exercée que par les citoyens ayant une capacité suffisante pour comprendre cet intérêt général. La législation peut donc, en considération du bien public et dans les limites fixées par ce dernier, déterminer les conditions du suffrage politique.

Tout citoyen qui vote exerce une direction sur les affaires publiques. Le suffrage politique exige à notre époque plus de réflexion et plus de connaissances qu'autrefois. Dans les cités grecques et italiques, dans les républiques italiennes et les communes du moyen âge, le peuple, réuni en assemblée, légiférait et se gouvernait directement.

Cela était relativement facile.

Il s'agissait des intérêts d'un groupe d'hommes peu nombreux, dont chacun pouvait assez aisément se rendre un compte à peu près exact.

Aujourd'hui les électeurs se trouvent en présence de questions multiples et complexes agitant un grand pays, aussi pour qu'ils soient aptes à pénétrer le sens des programmes que les candidats leur exposent, à en comprendre la portée et les conséquences, un certain degré d'instruction semble nécessaire. Il serait souhaitable que l'électeur connût l'importance et la gravité du devoir qui lui incombe de voter suivant sa conscience, qu'il pût apprécier les candidats, non seulement au point de vue des services particuliers qu'ils rendront à leur circonscription, mais encore au point de vue des services autrement importants qu'ils pourront rendre au pays tout entier. Il ne faudrait pas qu'il votât au petit bonheur, suivant l'impulsion de quelques meneurs, comme cela se présente, hélas ! trop souvent, car, dans ces conditions, le droit de suffrage n'apparaît plus comme un acte d'une haute portée morale et sociale.

La fonction électorale, étant plus difficile à remplir, appelle, semble-t-il, une réglementation plus attentive.

Un suffrage universel sans limites serait la perte de la liberté, de l'ordre, de la civilisation.

Les deux moteurs du progrès humain sont l'accumulation des capitaux et l'accumulation de la science. La direction de la civilisation ne peut pas être confiée à ceux qui n'ont ni propriété, ni science.

Sans doute, le suffrage absolument universel est une chose désirable. C'est un but, un idéal à atteindre. Mais il doit avoir pour condition indispensable l'universalisation de l'instruction et de la propriété.

Actuellement, dans l'état des exigences de la civilisation et en présence du principe de la souveraineté nationale, le suffrage universel n'est pas le suffrage exercé par tous, mais le suffrage ouvert à tous, sous condition d'aptitude à la fonction.

La conception que nous venons d'indiquer est aujourd'hui à peu près universellement adoptée (1).

Il est à remarquer que, dès l'époque révolu-

1. Pyfferoen. *L'Electorat politique et administratif en Europe*. Introduction.

tionnaire, elle eut ses défenseurs. Thouret, dans la séance du 11 août 1791, disait à l'Assemblée constituante : « La qualité d'électeur est fondée sur une commission publique dont la puissance publique du pays a le droit de régler la délégation. »

Et l'orateur appuyait son affirmation sur cette raison parfaitement exacte que la nation a intérêt et droit de s'assurer contre les méprises et les erreurs des élections.

Dans la même séance de l'Assemblée constituante Barnave s'exprimait ainsi : « La qualité d'électeur n'est qu'une fonction publique, à laquelle personne n'a droit, que la société dispense ainsi que le lui prescrit son intérêt...

« Là où le gouvernement est représentatif, et là surtout où il existe un degré intermédiaire d'électeurs, comme c'est pour la société tout entière que chacun élit, la société, au nom et en faveur de qui on élit, a essentiellement le droit de déterminer les conditions sur lesquelles elle veut que soient fondés les choix que les individus font pour elle... La fonction d'électeur n'est pas un droit, c'est encore une fois pour tous que chacun l'exerce. »

Toutes les constitutions qui se sont succédé en France, pendant la phase révolutionnaire (sauf celle de 1793) et durant l'époque moderne se sont inspirées de l'idée de la fonction électorale.

Elles ont édicté un certain nombre d'incapacités électorales.

Le suffrage universel étendu, sous la condition d'un domicile de six mois, à tous les citoyens de vingt et un ans, sauf les indignes et les incapables et avec suspension du droit de vote pour les militaires sous les drapeaux (sauf pour les militaires en congé régulier de trente jours, quand ils sont présents dans les communes où ils sont domiciliés) est depuis longtemps la base fondamentale de notre loi électorale.

La même notion domine les législations étrangères. Tous les peuples exigent des citoyens certaines conditions pour l'électorat.

Le droit électoral moderne exige de l'électeur un domicile ou une certaine résidence. Il exclut ainsi les vagabonds. Il en devrait être autrement si le suffrage politique, au lieu d'être une fonction exercée par les individus placés dans les cadres réguliers de la société, était un droit naturel attaché à la qualité d'être humain.

De même le droit électoral exclut du vote comme indignes les individus frappés de certaines condamnations. N'en serait-il pas autrement si le vote était un droit naturel de la personnalité humaine ? car, celle-ci, malgré les flétrissures est ineffaçable.

C'est bien encore en s'inspirant de l'idée de la fonction électorale que la loi française du 30 novembre 1875 (art. 2) interdit aux militaires dans l'exercice de leurs fonctions de prendre part au vote. Il y a, en effet, incompatibilité entre l'esprit de discipline qui est la règle de la profession militaire et l'indépendance dont doit jouir l'homme qui émet un vote.

On a enfin noté que l'idée du vote obligatoire, qui tend actuellement à s'introduire dans le droit électoral, est inconciliable avec la conception du droit de suffrage inhérent à la personnalité. Un tel droit appartient, en effet, à l'individu qui peut en user ou n'en pas user, suivant qu'il lui convient.

Dans les idées régnantes aussi bien que dans le domaine positif du droit électoral, le suffrage politique est donc considéré comme une fonction sociale dont l'Etat, dans l'intérêt général, peut subordonner l'exercice à certaines conditions.

Quelles doivent être ces conditions ? c'est une question d'opportunité : Chaque Etat la tranche d'après ses besoins et d'après les circonstances politiques où il se trouve. Une seule règle théorique peut être posée. Le principe de la souveraineté nationale exige que la législation électorale admette au suffrage le plus de citoyens qu'il est possible : la limite doit être l'intérêt général bien entendu. Comme l'a dit M. Esmein, « si le suffrage politique est une fonction, tous les membres de la nation sont naturellement, virtuellement, appelés à l'exercer ; aucun ne doit être exclu de parti pris. Il faut donc que les conditions que la loi exige de l'électeur soient sûrement et même facilement accessibles à tous » (1).

Or, si l'on met de côté les conditions de domicile et de résidence que chacun peut assez aisément remplir, les conditions auxquelles est subordonné l'exercice du droit de suffrage peuvent être classées sous deux chefs : le point de vue censitaire et le point de vue capacitaire.

Le régime censitaire consiste dans la nécessité de la justification d'un certain état de fortune et

1. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, p. 197.

de propriété par l'individu qui veut être admis à la fonction électorale. « L'homme sans propriété » disait Boissy d'Anglas, a besoin d'un effort constant de vertu pour s'intéresser à l'ordre qui ne lui conserve rien, et, pour s'opposer aux mouvements qui lui donnent quelques espérances, il lui faut supposer des combinaisons bien fines et bien profondes pour qu'il préfère le bien réel au bien apparent, l'intérêt de l'avenir à celui du jour... (1). » Barnave, à l'Assemblée constituante, disait : « Les citoyens qui, obligés immédiatement et sans cesse par la nullité absolue de leur fortune de travailler pour leurs besoins, ne peuvent acquérir aucune des lumières nécessaires pour faire les choix, n'ont pas un intérêt assez puissant à la conservation de l'ordre social existant » (2).

En définitive, le cens électoral était regardé comme une garantie d'esprit conservateur en même temps que comme une présomption de capacité, les personnes jouissant d'une certaine fortune pouvant seules, d'après cette conception, acquérir l'instruction.

1. Rapport de Boissy d'Anglas sur le projet de constitution lu à la convocation le 5 fructidor an III.

2. Séance du 11 août 1791.

Nous ne nous arrêterons pas à montrer longuement la double erreur que contient le régime du cens. L'esprit exclusivement conservateur n'est pas toujours d'accord avec l'intérêt général. Celui-ci réclame un dosage de la tradition et des aspirations du progrès.

D'autre part, la fortune n'est nullement en raison directe de l'instruction. La démocratie fait tous ses efforts pour rendre celle-ci accessible à tous.

Ce sont ces considérations qui ont amené la décadence du système censitaire.

En tout cas, il n'est pas niable que ce régime est inconciliable avec le principe de la souveraineté nationale, car il exclut de parti pris toute une catégorie de citoyens et subordonne le suffrage à une condition difficilement réalisable.

Mais il importe de ne pas confondre le régime censitaire — ou privilège de la richesse — avec certaines conditions de loyer, de propriété et d'habitation auxquelles il est parfaitement légitime de subordonner l'exercice du suffrage. Lorsque ces conditions sont accessibles à la masse laborieuse et intelligente de la nation, elles ne font pas échec à la souveraineté nationale. Et elles se justifient

par cette idée qu'il serait inique que des citoyens, qui ne contribuent pour aucune part aux charges publiques, aient cependant la faculté, par le vote, de disposer de l'argent des autres.

Le régime capacitaire — et nous prenons en ce moment cette expression dans un sens très large — consiste dans la justification par l'électeur d'aptitudes intellectuelles suffisantes pour pouvoir choisir les représentants de la nation.

Le législateur a le devoir de s'assurer que le citoyen qui veut voter est capable de porter le jugement éclairé dans lequel s'analyse le vote. Puisque le suffrage est un acte intellectuel, il ne peut être accompli sérieusement que par des êtres possédant un minimum de capacité intellectuelle.

Les conditions de capacité intellectuelle se réduisent à trois :

1° L'âge ;

2° L'équilibre des facultés intellectuelles.

3° Un minimum d'instruction.

Rationnellement, on ne peut admettre à participer au suffrage politique les individus dont l'âge indique une évidente insuffisance de maturité, les individus dont les facultés sont déséquilibrées, les individus absolument ignorants, dont l'esprit est

presque complètement fermé à la réflexion sur les intérêts importants et complexes du pays.

L'exigence des trois conditions que nous venons d'indiquer se justifie logiquement donc. Les mineurs, les fous, les ignorants ne sont pas aptes à la fonction électorale.

De plus cette exigence cadre très bien avec le principe de la souveraineté nationale.

Cette souveraineté ne peut résider que dans les membres conscients de la nation et la démocratie rend aisément accessibles à tous l'instruction élémentaire.

Si nous regardons les législations électorales positives, nous voyons qu'elles sont unanimes à établir des restrictions très générales au droit de vote, basées sur la minorité ou sur la démence, mais que la plupart d'entre elles ne tiennent pas compte du défaut absolu de culture intellectuelle.

Le régime organisé par les législations qui ont posé au droit de vote des conditions d'instruction minima, est appelé, dans un sens propre, le régime capacitaire. Ces lois ont estimé avec raison qu'une certaine instruction doit être exigée comme une garantie du discernement nécessaire à l'exercice de la fonction électorale.

Ce sont les conditions de capacité intellectuelle du droit de suffrage politique que nous voudrions étudier au point de vue du droit constitutionnel¹ comparé et des réformes désirables dans le système électoral français.

CHAPITRE II

PREMIÈRE CONDITION : L'AGE

Il n'est pas douteux que les individus trop jeunes sont dépourvus de la maturité suffisante pour se rendre un compte exact des besoins du pays et pour choisir consciemment les représentants de la nation. La minorité est dans tous les pays une cause d'exclusion de l'exercice du suffrage. Mais les législations divergent sur la fixation de la majorité politique.

La plupart des constitutions ont adopté l'âge de vingt et un ans : la France, l'Angleterre, la Grèce, l'Italie, le Portugal, les Etats-Unis, le Brésil, le Chili.

En Italie la loi électorale du 22 janvier 1882 a abaissé à vingt et un ans la majorité politique que la loi de 1860 avait fixée à vingt-cinq ans.

En Portugal, la loi de 1896 a abaissé de même à vingt et un ans cette majorité que la législation antérieure fixait en principe à vingt-cinq ans.

En Autriche la majorité politique est de vingt-quatre ans. Elle est de vingt-cinq ans en Belgique (depuis la revision de 1893), en Allemagne, en Espagne, dans les Pays-Bas, en Norvège et au Japon. Elle est de 30 ans au Danemark, alors qu'elle n'est que de vingt ans en Bulgarie et de dix-sept ans seulement dans la République Argentine.

Dans certains pays elle n'est pas fixée à un âge invariable. C'est ainsi qu'en Suisse elle a été abaissée à vingt ans par la loi du 19 juillet 1872, mais qu'elle est acquise dès dix-neuf ans dans certains cantons.

Au Mexique la majorité politique est de dix-huit ans si les Mexicains sont domiciliés et de vingt et un ans s'ils ne sont pas domiciliés (1).

On sait qu'en France la majorité a été fixée à vingt-cinq ans pendant la période révolutionnaire, à trente ans sous la Restauration, à vingt-cinq ans sous le gouvernement de Juillet et qu'elle a été abaissée à vingt et un ans depuis 1848.

On ne saurait certainement, en matière de fixa-

1. Nous avons puisé ces renseignements dans l'ouvrage de M. Villey : *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, p. 70 et suiv.

tion de la majorité politique, imposer de règle absolue. C'est une question d'opportunité à régler par chaque Etat.

On peut cependant se demander s'il convient de fixer au même moment les majorités civile et politique.

M. Villey (1) estime que la majorité civile doit précéder de plusieurs années la majorité politique.

Cet auteur invoque trois motifs à l'appui de son opinion. En premier lieu il prétend que la majorité civile doit être plus précoce comme moyen d'éducation politique. Il faut, dit-il, apprendre à gérer ses propres affaires avant de gérer les affaires publiques. Nous répondrons que voter n'est pas, à proprement parler, gérer les affaires publiques, mais bien choisir les représentants qui, eux, seront chargés de cette gestion. Or il n'est nullement nécessaire d'être initié d'une manière complète et détaillée à la gestion des affaires publiques pour être capable de discerner les hommes les plus aptes, par leur science, leur expérience et leur honorabilité à se livrer à cette gestion.

On ne voit pas, au surplus, comment un parti-

1. Villey. Ouvrage cité précédemment.

culier, en gérant son propre patrimoine, apprendrait à diriger les affaires de l'Etat.

En second lieu, M. Villey estime qu'il n'y a pas la même urgence à conférer la majorité politique qu'à accorder la majorité civile. « On décharge, dit-il, le tuteur dès que le mineur semble capable de faire ses affaires lui-même ; mais, pour le droit de suffrage rien ne presse, la chose publique ne périlitera pas si quelques individus attendent pour prendre part au vote une complète maturité du jugement. » Notre auteur ne semble pas se placer au véritable point de vue. Il ne s'agit pas de savoir s'il importe souverainement à la vie nationale qu'une génération vote un peu plus tôt ou un peu plus tard, mais bien de se demander si l'on peut refuser légitimement le suffrage à des individus qui, par la majorité civile, ont été mis en possession de leur autonomie juridique.

Nous ne croyons pas qu'il soit logiquement possible de concilier le refus du vote à ces individus avec le principe de la souveraineté nationale qui exige que tous les nationaux conscients soient consultés sur le choix des représentants.

La majorité civile est un brevet de maturité d'esprit qui doit ouvrir le suffrage.

Enfin M. Villey fait remarquer que la jeunesse est portée aux nouveautés. Ce n'est pas, à notre avis, une raison de reculer la majorité politique au delà de la majorité civile. Si les jeunes gens sont enclins aux nouveautés et éprouvent le besoin du changement, les vieillards et beaucoup d'hommes mûrs désirent demeurer dans le *statu quo* et ne rien modifier à leurs habitudes de vie ou d'esprit. N'est-il pas opportun que ces tendances contraires se fassent contrepoids et que les tendances traditionalistes se combinent, dans l'intérêt de la nation, avec les tendances progressistes et réformatrices ?

Pour ces diverses raisons, nous pensons que le régime le plus logique et le meilleur semble bien être celui qui se trouve adopté par la plupart des constitutions et d'après lequel la majorité politique coïncide avec la majorité civile.

CHAPITRE III

DEUXIÈME CONDITION : L'ÉQUILIBRE DES FACULTÉS

Il n'est pas besoin de se livrer à une démonstration pour rendre évidente cette vérité que ceux dont les facultés intellectuelles sont oblitérées ne peuvent participer au suffrage. Les fous, non plus que les enfants, ne sont pas aptes à la fonction électorale.

Mais l'insuffisance des facultés mentales, surtout de celle du jugement, ne tient pas toujours à la folie proprement dite. D'autre part, la folie n'est pas toujours juridiquement constatée. On voit dès lors les deux séries de préoccupations qui doivent inquiéter les pays soucieux de ne confier le vote et les destinées nationales qu'à des individus conscients.

Examinons séparément la folie et les causes d'insuffisance mentale autres que la folie.

L'article 15 de notre décret organique du

2 février 1852 déclare incapables de voter les individus frappés d'interdiction judiciaire. Toutes les législations électorales contiennent la même solution.

Mais aucun texte ne refuse le droit de vote aux fous placés dans un asile, sans être interdits. A vrai dire, cette lacune n'est guère susceptible de se manifester pratiquement. Quant aux aliénés qui ne sont ni interdits, ni internés, l'absence de constatation officielle de leur maladie empêche que le suffrage leur soit fermé.

On pourrait peut-être exiger un rapport médical obligatoire ou une déclaration obligatoire de la famille qui entraînerait une radiation du malade sur les listes électorales.

Les individus pourvus d'un conseil judiciaire devraient être exclus eux aussi du suffrage. La prodigalité dénote un manque d'équilibre cérébral ou des habitudes désordonnées qui ne rendent guère le sujet capable d'émettre un vote éclairé.

La Bavière exclut, en effet, du suffrage les personnes pourvues d'un conseil judiciaire (conformément aux art. 499 et 513 du C. civ. français en vigueur dans le Palatinat). Un certain

nombre de cantons suisses édictent la même exclusion (1).

En France, les lois électorales sont muettes sur les personnes pourvues de conseil judiciaire qui peuvent, par conséquent, voter. Il semble même que ce silence ne soit pas un oubli, puisque le décret de 1852 (art. 15) déclare incapables de voter les faillis non réhabilités et les interdits.

Les jugements attribuant un conseil judiciaire ont dû, à côté des jugements d'interdiction et de faillite, se présenter à l'esprit du législateur qui les a, sans doute, volontairement omis. C'est une regrettable lacune.

Ici, une courte étude ayant trait à l'électorat des femmes semble nécessaire. Ne serait-il pas possible et utile de leur accorder cette fonction, expérimentée avec prudence ?

L'attribution de l'électorat politique aux femmes qui gagne de plus en plus la faveur publique dans les sociétés anglo-saxonnes, ne semble pas intéresser au même degré l'opinion française. Nous voyons que l'électorat politique des femmes a été admis par plusieurs Etats de l'Union américaine, le Colorado, l'Utah ; par plusieurs colonies anglai-

1. Villey. Ouvrage cité précédemment, p. 73.

ses d'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Australie du Sud. Dans la Métropole même la question a été maintes fois agitée à la Chambre des communes. Les femmes ont, d'ailleurs, en Angleterre, aux mêmes conditions que les hommes, le droit de suffrage pour les élections municipales dans les paroisses urbaines et rurales ; elles prennent également part à l'élection des conseils de Comtés et des *Schools Boards* (conseils scolaires).

Mais si la femme est semblable à l'homme par ses aptitudes, si elle est capable d'une attention aussi soutenue, si elle peut avoir autant de dévouement et de tact, autant de jugement et de sens pratique, une conscience aussi élevée, la femme a une mission qui lui est propre, le gouvernement du foyer domestique.

Ce n'est point, à la vérité, sous un prétexte d'incapacité intellectuelle que les femmes sont privées du droit de vote, mais bien en considération de la diversité des fonctions naturelles de l'homme et de la femme. « Depuis les origines de l'humanité une division du travail et des fonctions s'est établie entre les deux sexes (1). »

« La femme administre la maison, prend soin des

1. Esmein. *Éléments de droit constitutionnel*, p. 192.

enfants, développe en eux la vie du corps et de l'âme, commande aux serviteurs, fait régner au foyer l'ordre, la décence, la bonne entente.

« C'est ainsi du moins que le rôle respectif des époux a été compris dans tous les temps et ces règles fondamentales sur lesquelles repose encore l'organisation de la famille ne sont point de celles que l'évolution puisse emporter, sans entraîner du même coup la ruine de la civilisation tout entière (1). »

Ainsi il parait préférable de ne pas confier aux femmes des fonctions qui, par leur nature, les détourneraient de leurs fonctions domestiques, en les mêlant aux luttes politiques et en les amenant à transporter une partie de leur vie sur le forum.

D'autres esprits, cependant, pensent, au contraire, que tout national adulte, sans différence de sexe, doit avoir le droit de suffrage politique.

Les femmes sont soumises aux mêmes lois que les hommes et ces lois intéressent le foyer dont elles ont la garde, les enfants dont elles sont les premières éducatrices. Au surplus ne sem-

1. Duthoit Eugène. *Le suffrage de demain. Régime électoral d'une démocratie organisée*, p. 39 et 40.

ble-t-il pas que la diversité héréditaire des aptitudes de l'homme et de la femme aille en s'atténuant à l'heure actuelle.

En Italie, où, cependant, le droit de vote n'a pas été accordé à la femme, des hommes d'Etat comme MM. Minghetti, Perussi, Lansa et d'autres l'ont successivement proposé.

Ils estimaient que c'eût été la conséquence logique du principe que, la commune et la province étant des associations d'intérêt, tous ceux qui font partie de ces associations et concourent à leurs charges doivent aussi concourir à leur gestion.

Ils croyaient que le vote des mères de famille, des veuves douées d'une certaine aisance et d'une certaine culture intellectuelle remédierait en partie aux inconvénients que peut entraîner l'abaissement du cens.

Le suffrage des femmes, comme nous l'avons vu, a d'ailleurs pénétré en quelques pays, assez rares il est vrai.

Quoi qu'il en soit, nous ne poursuivrons pas plus longuement ici une discussion qui ne rentre pas directement dans le cadre d'une étude sur les conditions de capacité intellectuelle de l'exercice du droit de vote.

CHAPITRE IV

TROISIÈME CONDITION : UN MINIMUM D'INSTRUCTION LE RÉGIME CAPACITAIRE

Il ne suffit pas qu'un individu soit majeur et qu'il jouisse de sa pleine santé mentale pour qu'il soit apte à la fonction électorale. Il faut, en outre, qu'il ait une culture intellectuelle suffisante pour pouvoir comprendre le sens de la consultation qui lui est adressée et émettre un vote éclairé.

Il y a deux critères de cette culture intellectuelle : le diplôme et la profession. Sans doute ces critères pourront être parfois en défaut, et, inversement, certains individus sans profession et non diplômés pourront être assez cultivés pour voter consciemment. Mais il est absolument juste de dire que ce ne seront là que des exceptions. L'absence de garanties, laissant le suffrage à des masses ignorantes et faciles à tromper, serait infiniment plus funeste aux destinées du pays.

Et l'on peut estimer que les critères dont il s'agit sont suffisamment certains dans la grande généralité des cas.

Mais l'on aperçoit immédiatement l'objection qui peut être faite à l'exigence d'une culture intellectuelle minima. Ce qu'il faut, peut-on dire, pour voter convenablement, ce n'est pas précisément de l'intelligence, mais du jugement : le jugement nécessaire pour discerner parmi ses concitoyens les plus capables et les meilleurs.

Cette objection est très mauvaise. On a l'air de vouloir opposer le jugement à l'intelligence, alors qu'il n'est pas autre chose que la mise en jeu des facultés d'observation et de réflexion. On semble faire du choix des représentants une question de sensibilité et d'instinct, alors qu'il doit être une œuvre de raison.

Sans doute, il ne s'agit pas d'exiger de l'électeur des qualités intellectuelles brillantes, de l'érudition, des connaissances profondes et variées. Il s'agit tout simplement d'exiger de lui un minimum d'instruction qui lui permette de comprendre ce qui se passe autour de lui, ce que les candidats qui sollicitent son suffrage lui disent et lui promettent, de ne pas être mystifié ni avant, ni pen-

dant, ni après son vote, durant les opérations électorales.

L'utilité d'inscrire dans les lois électorales la condition de l'instruction ne disparaît pas par suite de l'instruction obligatoire, car la statistique montre que le nombre des illettrés est encore assez considérable.

Nous avons dit que le régime capacitaire, c'est-à-dire celui qui exige de l'électeur un minimum d'instruction, n'existe que dans quelques rares pays.

Ce fait s'explique historiquement. M. de Greef a montré que le régime capacitaire est une transformation du système censitaire. « Le cens, dit cet auteur, n'était qu'une présomption de capacité ; il devait donc naturellement aboutir à un moment donné, à une phase d'évolution où la présomption ferait place au fait... Dans les derniers temps, le régime capacitaire se posa en antagoniste du régime censitaire : en réalité il n'en était que la continuation, le développement logique. Cela paraît d'autant plus évident, si l'on observe que, dans le régime social existant, l'instruction est encore, en très grande partie, un privilège de la fortune » (1).

1. C. de Greef. *La constitution et le régime représentatif*, p. 131.

Ces réflexions sont justes dans leur ensemble, mais tandis que la diminution du prestige de la fortune et les progrès de l'instruction amenaient la décadence du régime censitaire, le mouvement démocratique, élargissant de plus en plus le suffrage universel, s'est opposé à ce que des restrictions d'autre nature fussent apportées à l'exercice du suffrage.

Ce n'est donc qu'exceptionnellement que le régime capacitaire a été organisé.

Sous le bénéfice de ces observations préliminaires, nous allons étudier avec quelques détails l'organisation du système capacitaire en Italie et en Hongrie, puis très rapidement, les linéaments de ce régime dans d'autres pays, tels que l'Angleterre, la Hollande, le Portugal et les Etats-Unis.

ITALIE

Le type du régime capacitaire est fourni par la législation électorale italienne.

L'Italie a conservé les anciennes catégories

d'électeurs censitaires. Sont en effet électeurs, pourvu qu'ils prouvent qu'ils savent lire et écrire, un certain nombre d'individus montrant la possession d'une certaine fortune par le paiement de certains impôts ou la justification d'un certain loyer.

Aux termes de l'article 3 de la loi électorale du 22 janvier 1882 (1) sont électeurs, sous les conditions relatives à la nationalité, à l'âge et à l'instruction la plus élémentaire (savoir lire et écrire) :

1° Ceux qui paient annuellement un impôt direct de 19 livres 80 au moins ;

2° Les locataires de biens ruraux quand ils en dirigent personnellement la culture et qu'ils paient un loyer annuel qui ne peut être inférieur à 500 livres ;

3° Les preneurs d'un fonds rural, lorsque le contrat renferme une clause de participation dans le produit, quand l'exploitation dirigée personnellement par eux, en qualité de colons partiaires, est frappée d'un impôt direct de 80 livres au moins ;

4° Ceux qui prennent personnellement à bail

1. *Annuaire de législation étrangère*, 1883, p. 501.

une exploitation dont le contrat contient une clause, soit de loyer payable en espèces, soit de loyer payable partie en espèces et partie en nature, quand le fonds lui-même est frappé d'un impôt direct de 80 livres au moins ;

5° Ceux qui paient pour leur maison d'habitation ou leur magasin un loyer variant entre 400 et 150 livres, suivant l'importance de la commune.

Mais, d'autre part, sont électeurs, sans aucune condition de cens, les individus qui ont satisfait à un examen prescrit par la loi et ceux pour lesquels les titres scolaires ou la profession exercée remplacent la justification de cet examen.

Les conditions de capacité intellectuelle sont établies dans les articles 1 et 2 de la loi électorale de 1882 qui méritent d'être intégralement cités.

Loi électorale politique du 22 janvier 1882 (1)

TITRE PREMIER

Des conditions pour être électeur et du domicile politique

Article premier. — Pour être électeur il faut réunir les conditions suivantes :

1. *Annuaire de législation étrangère*, 1883, p. 501, traduction Ferdinand Dreyfus.

1^o Jouir par naissance, ou par origine, des droits civils et politiques du royaume. Ceux qui ne peuvent invoquer aucun de ces titres participent à la qualité d'électeurs dès qu'ils ont obtenu la naturalisation par décret royal et prêté serment de fidélité au roi.

Ceux qui ne sont pas Italiens ne peuvent devenir électeurs qu'en obtenant la naturalisation par la loi ;

2^o Avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis ;

3^o *Savoir lire et écrire* ;

4^o Remplir une des autres conditions requises par l'article suivant.

Art. 2. — Sont électeurs quand ils remplissent les conditions prescrites par les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article précédent ceux qui justifient avoir satisfait à l'examen prescrit par la loi et par le règlement sur les matières comprises dans le cours élémentaire obligatoire. Sont électeurs indépendamment de cette justification :

§ 1. — Les membres titulaires des Académies des Sciences, des Lettres et des Arts constitués depuis dix ans (cela ne comprend pas seulement les Académies royales, mais toutes les autres) — les membres des Chambres de commerce et des arts — les présidents, directeurs et membres des conseils de direction des associations agricoles et des comices agricoles.

§ 2. — Les délégués et surintendants scolaires, les professeurs et maîtres de tout grade, munis de leur certificat ou simplement reconnus aptes à l'enseignement dans les écoles ou instituts publics ou privés — les présidents,

directeurs ou recteurs desdits instituts ou écoles — les ministres des cultes.

§ 3. — Ceux qui ont acquis un grade académique ou un autre grade équivalent dans une des universités ou dans un des instituts supérieurs du royaume — les procureurs près les tribunaux et les cours d'appels ; les notaires, les experts, les géomètres, les pharmaciens, les vétérinaires, les officiers de la marine marchande, les agents de change, les courtiers légalement autorisés — ceux qui ont obtenu le certificat de secrétaire communal.

§ 4. — Ceux qui ont obtenu la licence de lycée, de gymnase, la licence technique, professionnelle ou magistrale — et ceux qui ont satisfait à l'examen du premier degré dans un institut ou dans une école publique d'enseignement secondaire, classique ou technique, normale, magistrale, militaire, maritime, agricole, industrielle, commerciale, d'arts et métiers, de beaux-arts, de musique, et, en général, dans tout institut ou école publique du degré supérieur au degré élémentaire, soit gouvernementale, soit assimilée, reconnue ou approuvée par l'Etat.

§ 5. — Ceux qui ont servi effectivement dans l'armée pendant deux ans au moins, et qui, à raison de leur instruction, ont été exonérés de la fréquentation de l'école régimentaire ou l'ont fréquentée avec profit.

§ 6. — Ceux qui, pendant un an au moins, ont rempli les fonctions de conseillers provinciaux ou communaux, de juges de paix ou de suppléants « *giudici conciliatori* », conformément aux lois en vigueur, de vice-prêteurs com-

munaux, d'huissiers adjoints à l'autorité judiciaire, et, ceux qui, pendant un an au moins, ont été présidents ou directeurs de banques, caisses d'épargne, sociétés anonymes ou en commandite, sociétés coopératives, sociétés de secours mutuels ou de crédit mutuel légalement constituées, ou sociétés d'administration des fondations pieuses (*opere pie*).

§ 7. — Les membres des ordres de chevalerie du royaume.

§ 8. — Les employés en activité de service ou mis à la retraite avec ou sans pension de l'Etat, de la maison royale, des bureaux du Parlement, des ordres royaux de chevalerie, des provinces, des communes, des fondations pieuses, des académies ou corporations indiquées au paragraphe 1 du présent article, des institutions publiques de crédit, de commerce, d'industrie, des caisses d'épargne, des sociétés de chemins de fer, d'assurances, de navigation et les chefs ou directeurs d'ateliers ou établissements industriels qui ont, d'une manière constante, au moins 10 ouvriers sous leurs ordres par jour.

Sont considérés comme employés, ceux qui occupent depuis un an au moins, avant leur inscription sur les listes électorales, un emploi mentionné dans les livres desdites administrations, et qui reçoivent les appointements correspondants ; — ne sont pas compris sous le nom d'employés, les huissiers de bureaux, les domestiques ni tous ceux qui se livrent à un travail manuel.

§ 9. — Les officiers et sous-officiers de service et ceux qui sont sortis avec leur grade de l'armée ou de la marine nationale, sous la réserve de l'article 14.

§ 10. — Les citoyens décorés de la médaille d'or ou d'argent pour acte de courage civil ou militaire, ou comme ayant bien mérité de la patrie.

§ 11. — Les citoyens décorés de la médaille des Mille, et ceux auxquels a été reconnu par un brevet spécial le droit de porter la médaille commémorative des guerres de l'Indépendance et de l'Unité italienne.

Le système électoral italien appelle plusieurs observations très intéressantes.

Tout individu pour être électeur, doit savoir lire et écrire. C'est là le minimum possible d'instruction dans l'Etat moderne de la civilisation.

Ce minimum est accessible, facilement et sans dépenses, à tous les citoyens, même à ceux qui sont astreints à partir d'un âge peu avancé à la vie manuellement laborieuse.

A cette condition intellectuelle primordiale s'ajoutent d'autres conditions : soit censitaires, soit intellectuelles. Celles-ci remplacent celles-là. Ces conditions intellectuelles sont de deux sortes : le diplôme et la profession.

Le diplôme suffit à lui seul, sans que l'exercice d'aucune profession vienne s'y adjoindre.

Le diplôme est considéré comme une justification suffisante de l'intelligence.

Les professions qui dispensent du cens sont très nombreuses, depuis les plus élevées jusqu'à celles de simples employés de l'Etat, des provinces, des communes, des fondations pieuses, des académies ou corporations, de toutes les institutions publiques de crédit, de commerce et d'industrie.

Si l'on étudie d'une façon plus détaillée la loi électorale italienne, on voit qu'elle est convaincue de cette idée que chaque électorat doit être organisé d'une manière spéciale d'après des principes particuliers.

En effet, en Italie, on distingue l'électorat politique de l'électorat administratif.

Les systèmes électoraux diffèrent selon les pays ; souvent même ils ont été, dans un même Etat, différemment adaptés au but particulier des diverses élections. L'uniformité du droit de suffrage est loin d'être réalisée. L'électorat local n'est pas ordinairement réglé par le droit constitutionnel, comme l'électorat législatif.

Parmi les divers pays il en est bien quelques-

uns qui ont établi l'uniformité du droit électoral politique et du droit électoral administratif, mais ils constituent l'exception.

« Rigoureusement, écrit M. Pyfferœvn, on peut même dire que la France est seule dans ce cas parmi les grandes nations civilisées (1). »

La plupart des législations sont, pour l'électorat communal ou plus larges ou plus parcimonieuses que pour l'électorat législatif.

La Hollande et l'Allemagne ont moins d'électeurs administratifs que d'électeurs parlementaires ; ailleurs, au contraire, la proportion est renversée.

Ainsi en Italie les conditions de capacité sont les mêmes pour l'électorat politique et pour l'électorat administratif, celles du cens au contraire sont plus larges pour l'électorat administratif.

« Le législateur italien a pensé que tout électeur politique devait *a fortiori* avoir le droit de suffrage administratif. La commission parlementaire tout en estimant que les deux droits de suffra-

1. Oscar Pyfferœvn. *Electorat politique et administratif en Europe. Etude de législation comparée*, p. 4 et suivantes.

ges devaient être régis par des règles différentes, a fait observer que celui qui était à même de décider des intérêts majeurs de l'Etat devait évidemment être admis à se prononcer dans les questions d'administration locale (1). »

Si les électeurs censitaires sont plus nombreux quand il s'agit des élections administratives, la capacité est considérée comme l'élément principal quand il s'agit d'électorat politique.

Par ces différents traits le régime italien apparaît comme assez démocratique et assez libéral. Il est en accord avec le principe de la souveraineté nationale : aucune catégorie d'individus n'est, de parti pris, exclue du suffrage ; seules les personnes complètement ignorantes ; l'on peut même dire celles qui veulent et s'obstinent à demeurer telles, et et puisque l'instruction requise se borne à la lecture à l'écriture, sont écartées comme inaptes à l'exercice de la fonction électorale.

Un détail, à première vue peu important, de la procédure électorale, prive en fait beaucoup d'électeurs censitaires de l'exercice réel du droit de suffrage ; le vote se fait par écrit, sur un bulletin

1. *Ibid.*

blanc, remis par le président du bureau électoral à l'instant du scrutin. Il est donc facile de se rendre compte si l'électeur sait écrire. Bien plus, au dépouillement, on montre une excessive sévérité pour tout bulletin dont l'écriture est défectueuse ou pourrait faire supposer un moyen de reconnaissance. M. Pyfferœn cite une élection où 27 o/o des bulletins déposés dans les urnes furent des bulletins annulés pour ce motif.

Somme toute, ce régime italien semble bien réaliser le suffrage universel tel qu'on peut le concevoir dans l'état social présent, c'est-à-dire le suffrage ouvert à tous ceux qui manifestent l'aptitude indispensable, le discernement suffisant pour déposer un vote éclairé.

Il y a lieu, enfin, de faire ressortir une disposition très curieuse de cette loi. C'est l'assimilation qu'elle fait des conditions censitaires ou intellectuelles d'un part, et d'autre part, des conditions de moralité supérieure manifestées par les actes de courage civil ou militaire et les services rendus à la patrie.

LA HONGRIE

La Hongrie n'a qu'un droit de suffrage restreint. Sont électeurs tous les citoyens âgés de vingt et un ans, qui paient un impôt direct, soit foncier, soit sur le revenu, d'ailleurs peu élevé. Mais certaines personnes sont électeurs sans justification de cens, à raison de leur profession.

L'article 9 de la loi du 26 novembre 1874 est en effet ainsi conçu :

ART. 9. — Sont électeurs dans le district de leur domicile permanent, sans égard au revenu : les membres de l'Académie hongroise, les professeurs, les artistes, les docteurs, les avocats, notaires publics, ingénieurs, chirurgiens, pharmaciens, les agriculteurs, forestiers et mineurs diplômés, les prêtres et vicaires, les secrétaires communaux, les maîtres d'écoles et les professeurs diplômés de crèches (1).

La loi hongroise ne mérite en aucune façon la même attention que la loi italienne.

1. Traduction et annotation de la loi hongroise par J.-E. Horn. : *Annuaire de législation étrangère*, année 1874, p. 311.

A l'inverse du système italien, le régime hongrois n'admet pas que la seule instruction, révélée par le diplôme, manifeste l'aptitude à l'exercice de la fonction électorale.

La loi hongroise ne fait état que de la profession. Cette manière de voir est critiquable. Un individu peut n'avoir aucune profession et se trouver néanmoins, par ses qualités d'intelligence prouvées par ses titres scolaires, en mesure de voter en connaissance de cause. La loi italienne a été mieux inspirée en comprenant les nationaux pourvus de titres universitaires dans la liste des capacitaires.

En second lieu, la loi hongroise dresse une liste beaucoup trop courte des professions qui dispensent du cens.

Pourquoi, par exemple, ne mentionne-t-elle pas dans son énumération limitative certaines fonctions publiques ?

Ainsi le régime hongrois apparaît comme notablement plus étroit et moins libéral que le régime italien.

Il est loin de réaliser le principe de la souveraineté nationale, car il exclut du vote toute une catégorie d'individus évidemment aptes à la fonction.

Autres pays

Ce n'est qu'en Italie et en Hongrie que l'on rencontre une véritable organisation du régime capacitaire. Mais, nous l'avons dit, l'on en trouve certains germes dans d'autres pays. Nous allons très brièvement les indiquer.

En Angleterre, les conditions du vote ou de la franchise électorale sont déterminées par deux catégories de règles :

1° Les franchises générales applicables à la fois dans les comtés et dans les bourgs ;

2° Les franchises spéciales à une catégorie de collèges électoraux. Ces dernières sont spéciales :

a) Aux comtés ;

b) Aux bourgs ;

c) Aux universités.

Les électeurs des universités figurent à côté des électeurs censitaires.

Le droit de vote appartient aux membres des convocations, aux chanceliers, aux professeurs, aux membres des cours universitaires et aux gradués inscrits sur les registres (1).

1. Actes 2 et 3 Guillaume IV, chapitre 88.

En Portugal, le décret de 1895 et la loi de 1896 déclarent électeurs tous les citoyens portugais, majeurs de vingt et un ans, domiciliés sur le territoire national et remplissant l'une des conditions suivantes :

1° Etre imposé pour une ou plusieurs contributions directes de l'Etat, avec une cote non inférieure à 500 réis ;

2° Savoir lire et écrire (1).

La condition d'instruction élémentaire équivaut donc à la condition censitaire.

Pour ce qui concerne la Hollande, la loi du 9 septembre 1896 confère le droit de vote à tous les sujets néerlandais ayant *vingt-cinq ans* accomplis et remplissant l'une des huit conditions énumérées...

... 8° Avoir obtenu l'un des diplômes nécessaires pour les emplois, pour les fonctions publiques, pour les carrières libérales (2).

Actes 5 et 6 Victoria, chap. 102.

Actes 31 et 32 Victoria, chap. 48 et 112.

Actes 44 et 45 Victoria, chap. 40.

De Franqueville : *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. II, p. 335.

1. Villey. *Législation étrangère comparée des principaux pays de l'Europe*, p. 40.

2. *Ibid.*, p. 42.

Certains Etats de la Confédération des Etats-Unis de l'Amérique du Nord exigent aussi de l'électeur un certain minimum d'instruction.

Nous extrayons de l'ouvrage de Bryce (*The american Commonwealth*, t. I, p. 464, 465) (1) les renseignements suivants :

Le Massachusetts exige que l'électeur soit capable de lire la constitution en anglais et d'écrire son nom (amendement de 1857).

Le Connecticut, qu'il soit capable de lire un article quelconque de la constitution et des lois.

La constitution du Colorado de 1876 permet au législateur d'exiger des électeurs des justifications relatives à l'éducation, mais décide qu'aucune loi ne pourra intervenir en ce sens avant 1890.

Au contraire, les constitutions de l'Alabama et du Mississipi défendent toute exigence de cette nature.

« Il est curieux, et cependant facilement explicable, dit Bryce, que deux Etats des plus ignorants prohibent ce que deux des plus instruits (Massachusetts et Connecticut) prescrivent expressément. La garantie est appliquée là où elle est le moins utile et écartée là où elle le serait le plus. Dans l'Alabama et le Mississipi on aurait exclu par là

1. Cité par Esmein, ouvrage précédemment cité, p. 218.

la plupart des nègres et beaucoup de blancs très pauvres. »

On peut encore citer la constitution brésilienne du 24 février 1891 (art. 70) qui exclut les illettrés (*analphabetos*) et la loi électorale du Chili du 20 août 1890 qui ne permet d'inscrire sur le registre des électeurs que ceux qui savent lire et écrire (1).

De la courte étude précédente il résulte que le régime capacitaire constitue, tant en Europe que dans le Nouveau-Monde, un phénomène exceptionnel.

La plupart des pays n'exigent aucune condition d'instruction pour l'exercice du droit de suffrage.

Il y aurait cependant un grand intérêt à ce que le système capacitaire fût généralisé.

Un minimum d'instruction constitue, nous l'avons précédemment démontré, un critérium certain dans la grande majorité des cas, de la présence chez l'électeur du discernement indispensable au choix des représentants.

« Au point de vue général de l'instruction, la démocratie n'a pas d'intérêt plus pressant que d'apprendre à se gouverner d'elle-même. Nous

1. Villey, ouvrage cité, p. 72.

n'arriverons à vivre libres égaux et frères dans la République qu'autant que nous serons devenus des hommes affranchis de leurs passions et de leurs préjugés, éclairés dans leurs jugements, modérés dans leur conduite. La démocratie et l'instruction s'appellent l'une l'autre et sont inséparables. Proudhon a dit, avec raison : « Démocratie, c'est démo

édie ; la démocratie, c'est l'instruction du peuple (1). »

Il faudrait obliger tous les Français qui veulent prendre part à la gestion des affaires du pays à posséder un certain degré d'instruction, à bénéficier de cet enseignement que nos lois ont créé, nécessaire et digne corollaire de l'institution fondamentale du suffrage universel.

Il est clair que cette exigence serait parfaitement compatible avec le principe de la souveraineté nationale, puisque l'acquisition d'une instruction élémentaire est chose éminemment facile dans l'état social actuel.

« Un gouvernement qui, comme le nôtre, a loyalement accepté le principe du gouvernement

1. Spuller. *Education de la Démocratie*. Avant-propos.

représentatif, c'est-à-dire la publicité et la discussion universelles, n'a d'autre force que celle que lui prête la confiance des citoyens et il se trouve dans cette condition à la fois difficile et heureuse où la propagation des lumières est pour lui une condition d'existence.

« Un pays qui veut être libre doit être éclairé ou ses meilleurs sentiments lui deviennent un péril et il est à craindre que ses droits, surpassant ses lumières, il ne s'égare dans leur exercice le plus légitime (1). »

« Dans tout pays, l'instruction est le fondement le plus sûr du bonheur public. Elle contribue à garantir une constitution libre de plusieurs façons : d'une part, en donnant à ceux qui gouvernent la conviction que le but du gouvernement ne peut être mieux atteint que par la confiance éclairée du peuple et en apprenant, d'autre part, au peuple, à discerner et à estimer ses droits, à distinguer entre l'oppression et l'autorité exercée légitimement, entre les charges iniques et celles qu'exige le maintien de l'état social, à ne point confondre la liberté avec la licence, à chérir la première et à détester

1. Passage de Victor Cousin, cité par M. Spuller, dans son ouvrage.

la seconde, enfin à ne point séparer d'un inviolable respect des lois une ferme et vigilante opposition contre tous les excès de pouvoir (1). »

Mais la nécessité d'un minimum d'instruction chez les électeurs n'est pas commandée seulement par cette idée que l'instruction révèle l'aptitude à émettre un vote conscient ; il importe, en outre, que chaque électeur soit à même d'exercer et exerce effectivement une surveillance sur la façon dont est recueilli son vote et sur les opérations générales du suffrage. Il n'est pas admissible que dans une démocratie, où tout dépend de la volonté exprimée par la majorité des électeurs, les résultats du scrutin et, par conséquent, les destinées mêmes de la nation soient à la merci des erreurs administratives et des fraudes impunément pratiquées par des individus ou des partis sans scrupules.

Or, comment l'électeur se livrera-t-il à ce contrôle, comment apercevra-t-il les pièges matériels qui peuvent lui être tendus, les « truquages » possibles s'il ne sait ni lire, ni écrire, ni même compter ?

1. Passage d'une lettre de Washington à ses concitoyens du congrès, cité par M. Spuller, dans son ouvrage.

Il faut donc souhaiter la généralisation et le perfectionnement d'un régime capacitaire assez large pour n'exclure systématiquement aucune catégorie de citoyens, mais assez sévère néanmoins, afin qu'une arme aussi dangereuse, pour l'intérêt général, que le vote ne soit pas mise aux mains d'individus trop ignorants pour savoir consciencieusement s'en servir.

Ainsi que l'a dit le philosophe Stuart Mill, « il est totalement inadmissible qu'une personne participe au suffrage, sans savoir lire, écrire et même sans avoir les premières règles de l'arithmétique ».

CHAPITRE V

LA CAPACITÉ INTELLECTUELLE COMME ÉLÉMENT ADDITIONNEL DE LA CAPACITÉ ÉLECTORALE

Nous croyons avoir établi que nul ne peut être admis au suffrage universel s'il n'est pas majeur, s'il ne jouit pas de la plénitude de ses facultés mentales, s'il ne possède pas un minimum de capacité intellectuelle.

Ce dernier point nous a paru une condition *sine qua non* de l'exercice du droit de vote.

Mais si la fonction électorale doit être ouverte à tout individu apte à l'exercer, ne doit-elle pas être plus largement ouverte à ceux qui sont plus aptes à la remplir ? En d'autres termes, si tout homme doué d'une capacité intellectuelle suffisante doit émettre son vote, les hommes doués d'une capacité intellectuelle supérieure ne doivent-ils pas se voir attribuer dans la consultation

nationale une autorité plus grande qui se traduira par la pluralité des suffrages ?

Nous touchons ici à un point de vue différent de celui que nous avons envisagé jusqu'à présent.

Et il convient d'opter entre deux conceptions : celle de l'égalitarisme absolu des droits politiques d'après laquelle tous les membres d'une même nation devraient exprimer chacun un seul suffrage considéré comme identique en valeur à tous les autres suffrages ; celle du vote plural ou multiple, tenant compte des inégalités de valeur entre les hommes et accordant plus de droits politiques aux plus capables.

Nous n'hésitons pas à nous rallier à la seconde conception, aussi bien en théorie qu'en pratique.

Plaçons-nous d'abord au point de vue rationnel. Le suffrage politique n'est pas, nous l'avons vu, un droit naturel attaché à la personnalité humaine, mais bien une fonction sociale. Or, il ne peut être contesté que celui qui est le plus apte à remplir une fonction, du reste ouverte à tous, peut en être investi dans une plus large mesure.

Autre chose est de voter, autre chose que chacun vote dans la même mesure.

Le principe de la souveraineté nationale exige

que tous les individus aptes à la fonction électorale votent, mais il ne s'oppose nullement à ce que les individus les plus aptes aient un droit de vote plus étendu.

Le suffrage universel absolument égalitaire ne tient compte que du point de vue quantitatif, il ne s'occupe en rien du point de vue qualitatif. Pourtant ce point de vue ne semble pas devoir être si complètement dédaigné.

La notion de suffrage universel absolument égalitaire part de cette idée, contraire à la nature des choses et à la nature de fonction sociale du vote, qu'un homme vaut un autre homme exactement, et qu'il n'y a pas lieu de faire figurer comme coefficient la valeur de l'homme. C'est une conception démocratique déviée.

La véritable et saine conception est celle d'égalité de droit à égalité d'aptitude et de capacité. A chacun selon ses mérites, à chacun selon sa capacité.

Par là, la démocratie exclut l'arbitraire tout en ne négligeant plus l'influence des élites indispensable au progrès social.

« Dans toutes les affaires humaines, dit Stuart Mill, toute personne, qui est directement intéressée

et qui n'est pas sous une tutelle positive, a le droit d'avoir une voix ; ceci est admis ; et on ne peut pas, sans injustice, lui refuser l'exercice de ce droit quand il n'est pas incompatible avec la sûreté de l'ensemble.

« Mais si chacun doit avoir une voix, chacun doit-il avoir une voix égale ?

« Voilà une proposition totalement différente.

« Quand deux personnes qui ont un intérêt commun dans une affaire sont d'opinions différentes, la justice exige-t-elle que les deux opinions soient regardées comme ayant exactement la même valeur ?

« Si, à vertu égale, l'une de ces personnes est supérieure à l'autre en savoir et en intelligence, ou si, à intelligence égale, l'une est supérieure à l'autre en vertu, l'opinion de l'être supérieur sous le rapport moral et intellectuel a plus de valeur que celle de l'être inférieur ; et si les institutions du pays affirment virtuellement que ces deux opinions ont la même valeur, elles affirment une chose qui n'est pas.

« L'un de ces deux êtres, comme le plus sage, ou comme le meilleur, a droit à une influence

supérieure. La difficulté est de s'assurer lequel des deux a ce droit (1). »

« N'avoir pas de voix dans les affaires générales, dit encore Stuart Mill, est une chose ; voir accorder aux autres une voix plus puissante à cause d'une capacité plus grande pour la direction des intérêts communs est une autre chose. »

Si l'on se place au point de vue pratique de l'intérêt national, on aboutit à la même solution.

Les inconvénients du suffrage universel complètement égalitaire ont été maintes fois indiqués.

« Le suffrage universel direct et compté par têtes, dit Taine, est dans la société une pièce disparate et un engin monstrueux ».

Il conduit, en effet, au règne des incompétences, des médiocres individualités, au grand détriment de l'intérêt national.

Le niveau des assemblées politiques est abaissé. La foule, ignorante trop souvent, ne se dirige pas vers les plus capables, mais vers ceux qui lui font les plus habiles promesses. Le Parlement se trouve envahi par des politiciens de métier dont toute l'habileté, qui remplace chez eux la science néces-

1. Stuart Mill. *Le gouvernement représentatif*, p. 84 et suiv.

saire à la direction des affaires publiques, consiste à flatter leurs électeurs pour conserver les voix.

L'égalitarisme absolu du suffrage universel, dans les conditions actuelles, est une erreur, un malheur même. A la tyrannie d'un homme, à la domination d'une aristocratie, se trouve substituée la tyrannie de la majorité peu éclairée.

Les votes obéissent à des sollicitations et à des influences peu louables parfois, alors qu'ils devraient être des jugements impartiaux.

La foule se dirige d'instinct vers les beaux parleurs plutôt que vers les hommes compétents : aussi les individus d'élite méprisent-ils le plus souvent les luttes électorales et s'en écartent-ils.

« Puisque la démocratie suppose la participation de tous les citoyens, par le moyen du vote, à la conduite des affaires publiques, n'est-il pas essentiel, sous notre forme de gouvernement, plus que sous tout autre, que le droit de suffrage soit réglementé selon la raison et l'expérience ?

« C'est vainement qu'on voudrait organiser une démocratie si l'on ne commence par organiser le suffrage. » (1)

1. Duthoit Eugène. *Le suffrage de demain. Régime électoral d'une démocratie organisée*. Introduction.

Si, en France, depuis plus de cinquante ans on n'a apporté aucun changement à ce régime qui donne à chacun la même puissance électorale, auquel le pays est habitué depuis longtemps, certaines législations étrangères ont cherché sinon à le supprimer, du moins à en atténuer la rigueur en attribuant à certains électeurs une influence plus grande qu'à d'autres.

D'une manière générale on peut dire qu'elles ont choisi comme élément additionnel de l'influence électorale, soit la propriété, soit la capacité intellectuelle et morale ; parfois elles ont opéré une combinaison des deux.

A notre avis, la capacité supérieure semble être la raison unique qui justifie rationnellement une augmentation de droit électoral.

Le régime censitaire, basé sur la fortune seule, doit être écarté.

Plus de fortune ne signifie pas plus d'aptitude à voter.

Seule une plus grande lumière intellectuelle dénote une plus grande aptitude à l'exercice de la fonction électorale, puisque voter, c'est essentiellement discerner.

On a prétendu, pour combattre l'anti-égali-

tarisme politique, que les électeurs sont capables ou non de choisir les représentants, qu'il n'y a pas de milieu et que dès lors il faut accorder ou refuser simplement le droit de vote, qu'il n'y a pas lieu d'accorder à certains ce droit dans une plus large mesure (1).

Cette objection est totalement inadmissible.

Le vote est un acte intellectuel. Les différences entre les qualités intellectuelles des hommes engendrent nécessairement des différences entre les qualités des votes.

Si le suffrage politique est une fonction sociale dont la loi doit investir les individus dans la mesure de l'intérêt général, le législateur ne doit-il pas accorder l'exercice de cette fonction dans la mesure où chacun est apte à la remplir, c'est-à-dire proportionnellement à la valeur intellectuelle et par suite à la valeur sociale de chacun ?

Le vote est un choix non seulement entre les hommes, mais aussi entre les programmes et les théories politiques et économiques qu'ils apportent. Ce choix n'est pas opéré par tous avec autant de connaissance de cause.

1. Villey, ouvrage cité, p. 97 et suiv.

Il y en a qui se décideront pour le programme exposé avec la voix la plus forte ou la passion la plus violente ; il y en a qui pèseront les arguments et qui pourront soumettre les théories au contrôle des faits et de la réflexion.

Entre l'incapacité totale et la capacité la plus grande pour se livrer à ce choix, il y a de nombreux degrés intermédiaires.

Il est logique et utile de proportionner l'influence électorale des individus à leur capacité intellectuelle.

Voyons maintenant comment certaines législations ont essayé d'établir cette proportion.

LE VOTE PLURAL EN BELGIQUE

Le vote plural est un système électoral qui augmente l'influence électorale de certains électeurs en leur permettant d'exprimer plusieurs suffrages dans un même vote (1).

Le vote plural a été institué en Belgique en

1. Mauranges. *Le vote plural*.

1893, où il a remplacé le régime censitaire (1).

Le vote supplémentaire est attribué à la capacité, à la propriété, à la qualité de père de famille dans certaines conditions.

Nous ne nous occuperons pas de la voix supplémentaire de la propriété. Nous avons exposé notre manière de voir en ce qui concerne la fortune comme élément additionnel de la prépondérance électorale.

Les articles 6 et 17 du Code électoral belge (loi du 12 avril 1894) sont ainsi conçus :

Art. 6. — Deux votes supplémentaires sont attribués à l'électeur se trouvant dans l'un des cas suivants :

A. — Etre porteur d'un des diplômes, titres ou certificats énumérés à l'article 17.

B. — Remplir ou avoir rempli une des fonctions publiques, occuper ou avoir occupé une des positions, exercer ou avoir exercé une des professions privées énumérées à l'article 19, pendant le temps prescrit.

Art. 17. — Les seuls diplômes, titres et certificats donnant droit à deux votes supplémentaires sont les suivants :

1. Dupriez. *L'organisation du suffrage universel en Belgique.*

A. — Les diplômes et certificats universitaires, délivrés, après examen, par les jurys légaux, en exécution des lois sur l'enseignement supérieur des 27 septembre 1835, 15 juillet 1849, 1^{er} mai 1857 et 27 mars 1861.

B. — Les diplômes et certificats universitaires entérinés conformément aux lois du 20 mai 1876 et du 10 avril 1890 sur la collation des grades académiques.

C. — Les diplômes d'aspirant professeur agrégé, et de professeur agrégé de l'enseignement moyen du degré supérieur ; — les diplômes de médecin et médecin-vétérinaire — les diplômes, titres et certificats délivrés à la suite des examens de sortie dans les établissements ci-après : Ecole militaire, Institut agricole de l'Etat à Gembloux, Institut supérieur de commerce d'Anvers, école provinciale des mines du Hainaut — les diplômes scientifiques d'enseignement supérieur, comportant deux années d'études au moins, et conférés, après examen, par les facultés des Universités, ainsi que par des écoles annexées aux universités.

Un arrêté royal détermine pour chaque université quels sont ces diplômes.

D. — Les diplômes, titres et certificats d'enseignement supérieur obtenus, après examen, à l'étranger, à la suite d'études comportant un cours de deux années au moins, et enregistrés par la commission spéciale instituée par l'article 35 de la loi du 10 avril 1890, sur la collation des grades académiques.

Un arrêté royal détermine les mesures d'exécution que

comporte cette disposition extensive des attributions de ladite commission.

E. — Les certificats d'élève universitaire, délivrés en exécution de la loi du 15 juillet 1849, les certificats d'épreuve préparatoire délivrés en exécution des lois du 1^{er} mai 1857 et du 10 avril 1890, et les diplômes de gradué en lettres, délivrés en exécution de la loi du 27 mars 1861.

F. — Les certificats de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, homologués par application des lois des 1^{er} mai 1857, 27 mars 1861 et 10 avril 1890.

Les personnes qui, antérieurement à la présente loi, ont achevé un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur (humanités anciennes ou modernes), et qui n'ont pas soumis ou n'ont pu soumettre les certificats de fréquentation à l'homologation, conformément aux lois des 1^{er} mai 1857, 27 mars 1861 et 10 avril 1890, et aux dispositions réglementaires prises en exécution de ces lois, peuvent soumettre ces certificats au jury institué par l'article 7 de la loi du 10 avril 1890.

Si le certificat ne leur a pas été délivré ou s'il n'est plus en leur possession, elles peuvent le réclamer aux chefs des établissements où elles ont fait leurs études, ou, si elles ont fait des études privées, aux maîtres dont elles ont suivi les cours.

Un arrêté royal détermine les mesures d'exécution que comporte cette disposition.

L'article 19 contient l'énumération des professions ou fonctions qui, aux termes de l'article 6, confèrent deux votes supplémentaires. Cette liste comprend notamment :

Les ministres, les membres et greffiers des Chambres législatives, les gouverneurs des provinces, les membres des députations permanentes des conseils provinciaux, les greffiers provinciaux, les envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires, les conseillers et secrétaires de légation, les consuls, les académiciens, les magistrats et greffiers, les présidents et membres de la Cour des Comptes et du conseil des mines, les avocats, notaires, médecins, vétérinaires et pharmaciens ; les secrétaires généraux, directeurs généraux ou administrateurs, directeurs et inspecteurs généraux des départements ministériels ; les directeurs en province des diverses administrations de l'Etat ; les conservateurs de bibliothèques, les archivistes, les recteurs, directeurs, inspecteurs, administrateurs, professeurs, bibliothécaires des universités, écoles d'enseignement supérieur ou moyen du degré supérieur, ou primaire, publiques ou privées ; les officiers et les ministres des cultes.

En résumé la loi belge accorde un triple suffrage à tous ceux qui possèdent la science puisée dans un cours complet d'enseignement moyen du dé-

gré supérieur, c'est-à-dire un cours d'humanités anciennes ou modernes. Tout électeur muni d'une instruction d'une bonne moyenne possède deux voix supplémentaires. Les électeurs justifieront de cette instruction soit par un diplôme d'enseignement supérieur, soit par un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet de cet enseignement, soit par le fait d'exercer ou d'avoir exercé certaines professions. Les connaissances sont en effet présumées par la fonction.

Ces documents sont très intéressants, car ils montrent comment une législation cherche, dans le détail, à proportionner l'influence électorale des individus à leur valeur intellectuelle révélée par ces deux critères : le diplôme et la profession.

Il n'est pas possible de passer sous silence, ici, une particularité originale du Code électoral belge.

Nous voulons parler de la voix supplémentaire du père de famille qui se trouve dans certaines conditions d'âge et de fiscalité.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 12 avril 1894, le père de famille âgé d'au moins trente-cinq ans et payant à l'Etat 5 francs d'impôt jouit d'une voix supplémentaire.

Le législateur a estimé que la qualité de père de

famille, dans ces circonstances, donne à l'électeur des garanties intellectuelles et morales, et confère à son vote une plus grande valeur sociale.

LES COLLÈGES SPÉCIAUX EN ESPAGNE

La loi espagnole du 20 juin 1890 tient compte d'une façon très originale de la capacité intellectuelle. C'est sous une forme corporative qu'elle organise sa prépondérance.

Elle confère, en effet, aux universités littéraires, aux sociétés économiques, aux chambres commerciales, industrielles et agricoles, le droit d'élire un certain nombre de députés. Ce sont les collèges spéciaux. Les voix émises par ces collèges s'additionnent au suffrage universel qu'elles tempèrent.

Le vote multiple

Le vote multiple ne donne pas, comme le vote plural, plusieurs voix à l'électeur, mais il permet à celui-ci d'émettre sa voix dans plusieurs circonscriptions électorales. Ce système aboutit au même résultat pratique que la pluralité des suffrages et

il peut servir à augmenter l'influence électorale de la capacité intellectuelle.

Le vote multiple existe en Angleterre où il constitue surtout le privilège des grands propriétaires.

Mais il est employé, dans une mesure restreinte, à faire sa part à la capacité intellectuelle, puisque chaque électeur peut voter dans toutes les universités où il est inscrit soit comme professeur, soit comme gradué.

CHAPITRE VI

ÉTUDE HISTORIQUE ET CRITIQUE DES LÉGISLATIONS ÉLECTORALES FRANÇAISES AU POINT DE VUE DES CONDITIONS DE CAPACITÉ INTELLECTUELLE DU VOTE

A la lumière des principes que nous avons dégagés dans les chapitres précédents, demandons-nous ce qu'ont valu nos législations électorales successives et ce que vaut notre loi électorale actuelle.

Toutes les constitutions de la Révolution, sauf celle de 1793, ont été inspirées par l'idée que le suffrage est une fonction sociale. L'Assemblée constituante n'admit pas le suffrage universel, mais divisa les citoyens français en citoyens *actifs*, ayant seuls l'exercice des droits politiques, et les citoyens *passifs*, ayant seulement la jouissance des droits civils. La constitution de 1791 (titre III, chap. I, sect. II, art. 1 et 2) reconnaissait la qualité de citoyens actifs aux Français âgés de

vingt-cinq ans accomplis, domiciliés dans la ville ou le canton, ne se trouvant pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages, payant une imposition directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, étant inscrits au rôle des gardes nationales et ayant prêté le serment civique. Les citoyens qui ne se trouvaient pas dans ces conditions étaient incapables de voter. De plus, les citoyens en état d'accusation et les faillis qui n'avaient pas payé leurs dettes étaient exclus de l'exercice du droit de suffrage. La constitution de 1791 exerçait donc un contrôle sur l'aptitude des citoyens à la fonction électorale, mais elle ne comprenait pas dans cette aptitude la capacité intellectuelle.

Le décret des 11-12 août 1792, voté par l'Assemblée législative, supprima la distinction des citoyens actifs et passifs et admit dans les assemblées primaires les Français de vingt et un ans, domiciliés depuis un an, vivant de leur revenu ou du produit de leur travail et n'étant pas en état de domesticité.

Ce décret ignorait encore la capacité intellectuelle, bien qu'il considérât toujours le suffrage

comme une fonction en le soumettant à certaines conditions.

La constitution du 24 juin 1793 accordait le droit de suffrage à tout Français âgé de vingt et un ans et même, à de certaines conditions, aux étrangers du même âge résidant en France. Six mois de domicile dans le canton suffisaient. On ne saurait reprocher à cette constitution d'avoir négligé les conditions de capacité intellectuelle puisque, partitante du suffrage absolument universel, elle s'éloignait de la théorie qui considère l'électorat comme une fonction.

La constitution de 1793 demeura d'ailleurs inappliquée. Elle fut remplacée par celle du 5 fructidor an III.

Cette constitution de l'an III est très intéressante parce qu'elle introduit dans le droit électoral l'idée nouvelle de la capacité intellectuelle.

L'article 8 admettait au suffrage sous la dénomination de citoyen actif « tout homme né et résidant en France, âgé de vingt et un ans accomplis, qui s'était fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui avait demeuré depuis, pendant une année, sur le territoire de la République, et

qui payait une contribution directe, foncière ou personnelle ».

La constitution édictait un certain nombre de causes d'exclusion des droits politiques, notamment l'état de domesticité et — c'est le point qui nous occupe spécialement ici — l'insuffisance d'instruction. L'article 16 était, en effet, ainsi conçu :

Les jeunes gens ne peuvent être inscrits sur le registre civique s'ils ne prouvent qu'ils savent lire et écrire et exercer une profession mécanique. Les opérations manuelles de l'agriculture appartiennent aux professions mécaniques. Cet article n'aura d'exécution qu'à partir de l'an XII de la République.

Il importe d'insister sur cette disposition.

L'inscription au registre civique était nécessaire pour l'exercice du droit de suffrage. Or, les individus totalement illettrés et ceux qui ne pouvaient exercer une profession mécanique étaient exclus de cette inscription et par suite du droit de vote. L'exigence de la profession mécanique s'explique par le crédit dont jouissaient les idées de J.-Jacques Rousseau. Ce philosophe qui avait exposé dans l'*Emile* ses théories pédagogiques,

professait cette thèse que le maître devait faire apprendre à l'enfant un métier.

Mais laissons de côté cette partie de la disposition de l'an III et ne nous attachons qu'à l'autre partie qui concerne l'élimination des illétrés. Le législateur avait fort bien aperçu la conséquence de l'idée de la fonction électorale ; la déclaration du 5 fructidor contenait le germe du régime capacitaire.

Mais cette disposition disparut dans les constitutions suivantes.

On retrouve très faiblement la préoccupation de la capacité intellectuelle en 1830. La charte révisée annonça une loi électorale fixant les conditions de l'électorat. Cette loi fut celle du 19 avril 1831. Elle abaissa le cens électoral à 200 francs de contributions directes, et même, pour certaines catégories de personnes, à 100 francs, en raison de leurs titres particuliers.

Parmi ces titres particuliers figurait la qualité de membres et correspondants de l'Institut (art. 35). La Révolution de 1830 mit à l'ordre du jour la question de la réforme électorale. Les projets contenaient la plupart du temps l'adjonction des capacités aux électeurs censitaires. Le système au-

rait consisté à ouvrir le suffrage, à côté des individus remplissant les conditions censitaires, aux personnes inscrites en raison de leur profession sur la seconde liste du jury criminel. C'était faire sa part à la valeur intellectuelle manifestée par la profession.

Malgré les célèbres campagnes de banquets, les projets de réforme électorale rencontrèrent une résistance obstinée et n'aboutirent pas.

La constitution de 1848 n'abandonna pas l'idée de la fonction sociale du suffrage. Sans doute, le décret du 5 mars 1848 (art. 5) proclamait le suffrage universel et direct, mais l'article 7 posait des conditions à l'exercice du droit de suffrage. Il déclarait électeurs « les Français âgés de vingt et un ans, résidant dans la commune depuis six mois et non judiciairement privés ou suspendus de l'exercice des droits civiques ». Et la loi du 15 mars 1849 édictait un certain nombre d'incapacités. Malgré l'idée de fonction du vote, aucune condition de capacité intellectuelle ne fut exigée.

En résumé, nous pouvons regarder presque toutes les constitutions qui se sont succédées en France comme contenant un vice de logique. Puisqu'elles considéraient le droit de suffrage comme une fonction sociale, elles auraient dû n'admet-

tre au vote que les individus intellectuellement aptes à cette fonction. Or, cette conséquence, nous l'avons vu, n'a été tirée que par la constitution du 5 fructidor an III.

Le même vice de logique existe dans notre législation électorale actuelle.

Le droit pour tout citoyen français de se faire porter sur les listes électorales est, d'après cette législation, subordonné à trois conditions (art. 1^{er} de la loi du 30 novembre 1865 et art. 14 de la loi municipale du 5 avril 1884) :

1^o La majorité de vingt et un ans ;

2^o Le domicile ou une résidence de six mois dans la commune ;

3^o L'absence d'incapacités prévues par la loi.

Or les incapacités établies par la loi résultent de condamnations correctionnelles (art. 34 et 42 du C. pén. ; art. 15 et 16 du décret du 2 février 1852), de l'interdiction et de la faillite.

Aucun texte ne s'occupe de l'insuffisance de culture intellectuelle. Les seules causes d'incapacité électorales sont fondées sur des raisons tirées de l'indignité.

Il n'est pas douteux, cependant, que le suffrage

est conçu comme une fonction dans nos lois actuelles.

L'exercice n'en est, en effet, accordé qu'à ceux qui remplissent certaines conditions.

Au surplus toute une catégorie de citoyens, les militaires dans l'exercice de leurs fonctions, sont momentanément écartés du suffrage, à cause de l'incompatibilité entre la fonction militaire dont la discipline est le rouage essentiel et la fonction électorale dont l'âme est la liberté.

L'omission de la condition d'instruction est une lacune regrettable.

CHAPITRE VII

RÉFORMES DÉSIRABLES

Nous pouvons maintenant indiquer les réformes qu'il nous semble opportun d'introduire dans notre législation électorale au point de vue des conditions de capacité intellectuelle du droit de suffrage politique.

Ces conditions, nous l'avons montré au cours de cette étude, sont : l'âge, l'équilibre des facultés mentales, un minimum d'instruction.

En ce qui concerne la première condition, nos lois paraissent satisfaisantes. Nous avons exposé les raisons pour lesquelles la majorité politique doit, à notre avis, coïncider avec la majorité civile.

La seconde condition n'est pas complètement assurée dans notre législation. Les personnes pourvues d'un conseil judiciaire devraient être exclues

du suffrage, non point comme on le dit quelquefois, parce que ces personnes, incapables de gérer leurs propres affaires, sont *a fortiori* incapables de gérer les affaires publiques, — car on ne demande pas aux électeurs de gérer les affaires publiques, — mais parce qu'elles doivent choisir les représentants de la nation qui eux les géreront. Or, la prodigalité révèle un manque de raison et de sérieux qui rend inapte à ce choix.

D'autre part tous les fous devraient être éloignés du vote. Actuellement il n'y a que les aliénés frappés d'un jugement d'interdiction qui soient déclarés par la loi incapables.

Mais c'est au sujet de la troisième condition intellectuelle du suffrage, — un minimum d'instruction, — que notre législation appelle les plus importantes réformes.

Tous les citoyens français, même les individus les plus ignorants, peuvent voter. De telle sorte que nous assistons à la contradiction signalée par le savant italien Pantaleoni : « Notre siècle, dit-il, qui prétend pratiquer le culte de la science, livre partout le pouvoir aux classes qui sont aux antipodes de la science et de la connaissance. Quelle étrange contradiction ? Supposez, s'a-

dressant aux masses, d'un côté, un vrai savant, un homme supérieur, appréciant tout ce que renferment de difficultés les questions politiques et sociales actuelles, et les exposant clairement : et, de l'autre côté, un orateur de bas étage, ignorant le premier mot de ces questions, mais flattant les intérêts et les appétits de la foule : lequel des deux sera écouté et élu ? Ainsi, à mesure que gouverner devient un acte plus difficile, vous confiez le gouvernement à des gens de plus en plus médiocres et incapables. N'est-ce pas préparer la décadence de vos propres mains ? (1) »

Nos lois ne contrôlent pas l'aptitude intellectuelle à la fonction électorale. Elles devraient exiger la connaissance minima de la lecture et de l'écriture, et même, peut-être, des opérations de l'arithmétique. Cette réforme est nécessaire, malgré le régime de l'instruction obligatoire. Il résulte, en effet, des statistiques, notamment de celles établies au régiment lors de l'arrivée des recrues, que le nombre des illettrés est encore relativement considérable.

1. Citation du docteur Pantaleoni dans Emile de Laveleye : *Nouvelles lettres d'Italie*, p. 103.

Il faut donc inscrire le minimum d'instruction parmi les conditions requises pour l'exercice du droit de suffrage.

En outre, il conviendrait, à notre sens, de tenir compte de la valeur intellectuelle des électeurs et d'en faire un élément additionnel de la capacité électorale.

En d'autres termes, nous proposons d'introduire dans notre législation le vote plural basé sur la capacité intellectuelle supérieure.

Les hommes présentent des inégalités de valeur incontestables. Il n'est pas vrai, soit politiquement ou autrement, qu'un homme vaille un autre homme.

Il n'est pas vrai « qu'en dehors de l'égalité absolue de tous les citoyens devant l'urne électorale il n'y ait qu'injustice, privilèges, arbitraires odieux » (1).

Il n'est pas vrai que « la loi qui crée des inégalités électorales constitue une injure pour chaque citoyen sacrifié et qu'elle le rabaisse à ses propres

1. Dupriez. *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, p. 85.

yeux comme aux yeux des autres en ne lui conférant que des lambeaux de droit » (1).

Les citoyens sont naturellement inégaux, spécialement quant à leur intelligence, à leur expérience, à leur science. L'égalité démocratique bien comprise n'est pas une égalité de fait, mais une égalité de droits, sous la condition d'une égalité de capacités.

Les qualités inégales des individus engendrent les qualités inégales des votes. Suivant la valeur des votants, les votes auront une valeur plus ou moins grande. Or, n'est-ce pas le devoir du législateur de n'investir les citoyens de la fonction électorale que dans les limites de l'intérêt national, et, par conséquent, de mesurer la capacité électorale de chacun à sa valeur intellectuelle ?

Le législateur français devrait, nous semble-t-il, à l'exemple du législateur belge dont nous avons analysé l'œuvre, favoriser de voix supplémentaires les individus pourvus d'une certaine instruction, dont le niveau serait à déterminer pratiquement.

Il faudrait que la justification de cette instruc-

1. *Ibid.*

tion résultât de la possession de certains diplômes ou de l'exercice de certaines professions. Les diplômes et les professions déterminés devraient faire état non seulement, bien entendu, de l'intelligence purement théorique, mais aussi de l'intelligence pratique, de la connaissance des affaires. Il n'y aurait certainement pas là un privilège, au sens aristocratique du mot, puisque les suffrages supplémentaires seraient accessibles, sans distinction de classe, de richesse ou d'origine, à tous les citoyens se trouvant dans les mêmes conditions de capacité.

Il est évident qu'il est très difficile de trouver un critérium qui permette de comparer d'une façon satisfaisante la valeur intellectuelle des électeurs, mais l'instruction, attestée par des témoignages authentiques permettrait de constituer déjà une garantie sérieuse pour l'usage éclairé de la fonction électorale.

Une autre réforme pourrait être également empruntée à la loi électorale belge. Nous voulons parler de la voix supplémentaire accordée au père de famille dans certaines conditions. La qualité de père de famille, on ne saurait le nier, donne

souvent à l'électeur des garanties intellectuelles et morales.

A notre époque où l'on parle des moyens légaux de relever notre natalité, l'augmentation du droit politique serait peut-être, — si la loi peut quelque chose dans un ordre de faits aussi complexes, — un encouragement de plus pour certains citoyens.

M. Edmond Villey déclare, à ce sujet, qu'il lui paraîtrait très rationnel de donner de plein droit, deux votes à tout homme marié et d'ajouter un vote supplémentaire pour chaque nombre déterminé d'enfants, par exemple pour deux enfants (1).

1. Villey. *Législation électorale comparée des principaux pays de l'Europe*, p. 99.

CONCLUSION

Si nous jetons les yeux sur les pays de suffrage universel, nous voyons qu'un petit nombre d'entre eux pratiquent le suffrage égalitaire.

Mais nous constatons en même temps que, dans quelques-uns de ces pays, l'égalitarisme est tempéré par des Chambres Hautes, composées d'aristocraties de fortune et d'intelligence et qui, concurremment avec les représentants directs du peuple prennent part à la confection des lois. L'Allemagne a ainsi le Bundesrath ; l'Autriche, la Chambre des Seigneurs ; l'Espagne, le Sénat. Il y a, dans cette institution des Chambres Hautes, un correctif à l'égalitarisme politique.

En outre, il faut remarquer que, dans quelques-uns de ces Etats, le suffrage universel égalitaire s'explique par les circonstances politiques et économiques.

Les fondateurs de l'Unité allemande ont em-

ployé le suffrage universel comme une force destinée à contrarier le particularisme des Etats réunis dans la nouvelle Confédération.

« Il n'y a pas beaucoup de moyens, disait Albert Sorel, de créer une force nationale supérieure et extérieure aux dynasties et aux Etats. L'organisateur de l'Empire n'a pas eu le choix. Bon gré, mal gré, il a été droit au fond, et il a donné à l'Allemagne, d'un seul coup, le suffrage universel et un Parlement (1). »

Aussi se montrant plus libérale que les constitutions de Prusse, de Bade, de Wurtemberg, de Saxe et de Bavière, la constitution de l'Empire d'Allemagne du 16 avril 1871 a consacré le suffrage universel et direct pour les élections au Reichstag. C'est par ce moyen que l'unité allemande a pu être maintenue grâce à une vie politique comme infusée par le suffrage universel.

Le suffrage universel égalitaire se justifie par les circonstances économiques aux Etats-Unis d'Amérique. L'égalitarisme politique a été la traduction légale d'une égalité sociale préexistante.

1. Albert Sorel. « La vieille Allemagne et la Nouvel Empire ». *Le Temps*, 8 avril 1890.

« Une société créée de rien par des hommes nouveaux, a dit M. Boutmy, une société nullement militaire, à peine politique, essentiellement économique, ne possédait pas et ne pouvait pas élaborer les éléments d'une monarchie et d'une aristocratie. Elle devait prendre naturellement et sans effort la forme d'une démocratie égalitaire.

« Mais ici l'égalité, don gratuit des circonstances, était parfaitement en sûreté sous la protection de la force des choses qui l'avait établie (1). »

On peut en dire autant de la Suisse.

Si nous examinons maintenant la France, nous voyons que l'égalitarisme politique n'y rencontre aucune limite. Et cette égalité absolue n'est contrebalancée par aucune Chambre Haute, comme en Allemagne ou en Autriche et elle ne s'explique pas, en vérité, comme en Suisse et aux États-Unis, par une égalité sociale préexistante. « Pour se prémunir contre des inégalités artificielles abhorrées ou simplement par l'entraînement de la réaction qui les avait emportées, on a établi une multitude d'égalités non moins artificielles, dont

1. Boutmy. *Éléments d'une psychologie du peuple américain*, p. 142.

la loi et l'Etat ont été constitués les gardiens (1). »

La critique des vices parlementaires, ainsi que nous l'avons vu plus haut, a été faite bien des fois.

Les inconvénients de l'égalitarisme absolu sont manifestes.

Il y a dans ce régime un véritable danger pour la nation.

« La France depuis plus de cinquante ans possède un régime électoral presque informe, indigne de son développement économique, bon tout au plus pour les premiers jours d'une démocratie qui sortirait, à peine ébauchée, d'une Révolution.

« Ce régime s'il n'était pas réformé d'un jour à l'autre, et le plus tôt sera le mieux, pourrait mener tout droit notre pays à la démagogie (2). »

Où peut-on donc espérer trouver un remède à ce danger ?

Il ne s'agit pas d'abandonner le principe de la souveraineté nationale, mais de tempérer la force aveugle du nombre par la force de l'intelligence, c'est-à-dire non seulement de n'admettre à l'exer-

1. *Ibid.*, p. 142.

2. Duthoit Eugène. *Le suffrage de demain*. Introduction.

cice de la fonction électorale que les individus capables d'émettre un vote éclairé, mais encore d'accorder un plus grand poids aux votes des citoyens plus intelligents et plus instruits.

Il s'agit, en d'autres termes, de réglementer l'exercice de la fonction électorale. Et c'est là l'une des tâches capitales de l'organisation de la démocratie.

Cette réglementation consistera dans une combinaison du principe de la souveraineté nationale avec l'influence des élites.

Une bonne organisation du vote plural basé sur la capacité intellectuelle nous paraît être l'élément principal de la solution du problème.

Peut-être agirait-on sagement le jour où l'on aborderait la réforme de la législation électorale, en orientant en ce sens la discussion.

Vu : le Président de la thèse
CHAVEGRIN

Vu : le Doyen
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- Greef (de)*. — La constitution et le régime représentatif.
- Franqueville (de)*. — Le gouvernement et le Parlement britanniques.
- Esmein*. — Eléments de droit constitutionnel.
- Dupriez*. — Organisation du suffrage universel en Belgique.
- Boutmy*. — Eléments d'une psychologie du peuple américain.
- Annuaire de Législation étrangère*, années 1874 et 1883.
- Mauranges*. — Le vote plural.
- Pyfferoen (Oscar)*. — Electorat politique et administratif en Europe. (Etude de législation comparée).
- Laveleye (Emile de)*. — Nouvelles lettres d'Italie.
— Le gouvernement dans la démocratie.
- Mill (Stuart)*. — Le gouvernement représentatif.
- Villey (Edmond)*. — Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe.
- Moniteur*, réimpression, t. II.
- Duthoit (Eugène)*. — Le suffrage de demain (Régime électoral d'une démocratie organisée).
- Lefèvre-Portalès*. — Les élections en Europe.
- Bryce*. — The american commonwealth.
- Rossi*. — Cours de droit constitutionnel recueilli par M. de Porée.
- Spuller*. — Education de la démocratie.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5
CHAPITRE I. — Définition et nature du suffrage poli- tique.	9
CHAPITRE II. — Première condition : l'âge.	33
CHAPITRE III. — Deuxième condition : l'équilibre des facultés.	39
CHAPITRE IV. — Troisième condition : un minimum d'instruction ; le régime capacitaire. Etude des législations électorales dans divers pays, à ce sujet	45
CHAPITRE V. — La capacité intellectuelle comme élément additionnel de la capacité électo- rale. Système belge.	69
CHAPITRE VI. — Etude historique et critique des législations électorales françaises au point de vue des conditions de capacité intellec- tuelle du vote.	85
CHAPITRE VII. — Réformes désirables.	93
CONCLUSION.	101

